

Schuiven bij verantwoording

De inrichting van publieke verantwoording vraagt naar het idee van de auteurs om het maken van gerichte afwegingen die zich laten groeperen rondom een aantal bepalende gebieden: de procesinrichting, de vormgeving en de inhoudelijke invulling van verantwoording. Alleen voldoende variatie (en verandering) op deze gebieden kan de verantwoording levendig en betekenisvol maken en houden.

Rob van Rijn en Mark van Twist

De laatste tijd is een hele reeks aan nieuwe en innovatieve publieke verantwoordingsarrangementen ontwikkeld en ingevoerd. Die vernieuwing beschouwen wij als een (tegen)reactie op de klassieke vormen en varianten van verantwoording, die eigenlijk al twee decennia lang de verantwoordingspraktijk in het openbaar bestuur domineren. De innovatieve arrangementen werpen nieuw licht op de verscheidenheid aan mogelijkheden voor de invulling van publieke verantwoording en op de wijze waarop binnen overheidsinstanties effectief kan worden gestuurd op de realisatie van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen.

Klassieke verantwoording

Klassieke vormen van verantwoording richten zich voornamelijk op het verkrijgen van decharge voor de uitvoering van beleid. Gegevens worden ordentelijk geadmineistreerd volgens vaste formats. Alle beleid wordt integraal opgenomen in uitputtende, schriftelijke overzichten, die worden onderworpen aan een strak regime van controle en toezicht. Dominant zijn overwegingen met betrekking tot ordelijkheid, uniformiteit, vergelijkbaarheid en herkenbaarheid. Er wordt veelal een sterke nadruk gelegd op het verantwoordingsproces, dat cyclisch, gestructureerd en vormvast is georganiseerd. De feitelijke verantwoording is bijzonder geprotocolleerd en weinig flexibel. Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)

is binnen de context van de rijksoverheid de meest in het oog springende exponent van klassieke publieke verantwoording. Bij provincies en gemeenten zien we gelijksoortige klassieke arrangementen ontstaan door het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Ook binnen aanpalende publieke domeinen zoals zorg, onderwijs en huisvesting zijn tal van exponenten van de bovenstroom zichtbaar in de vorm van diagnose-behandelcombinaties et cetera.

Tegenreacties in de praktijk

De steeds sterker wordende kritiek op de klassieke verantwoordingsarrangementen luidt dat ze in de loop der jaren aan betekenis zouden verliezen, leidend tot een rituele dans. In reactie op de klassieke denkbeelden, aannames en opvattingen zijn daarom innovatieve arrangementen ontwikkeld. Zo zien we dat in de Verenigde Staten voor publieke verantwoording reeds enige tijd wordt gewerkt met *CompStat*, *CitiStat*, *StateStat* en *ExpectMore.gov*. Deze arrangementen koppelen verschillende soorten informatiestromen aan elkaar, gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van beleid. Gegevens over het aantal inbraken in een wijk, het aantal aangiftes van overvallen, de kwaliteit van de straatverlichting, de frequentie van de vuilophaal en de uitval op scholen worden gebundeld. Door een effectieve informatieoverdracht ontstaat fijnmazig inzicht in

de problemen per wijk, waarop gericht interventie kan plaatsvinden.

Dichter bij huis hebben we de opkomst van de *Prime Minister's Delivery Unit* (PMDU) in het Verenigd Koninkrijk waargenomen. PMDU is een kleine, ambtelijke organisatie die verantwoordelijk is voor het produceren van cijfers over de voortgang van het gevoerde beleid, die voorstellen formuleert om problemen in de uitvoering van beleid op te lossen en die de minister-president voorziet van informatie om zich te kunnen verantwoorden over de realisatie van beleid. Gerichtheid, kleinschaligheid en tijdelijkheid staan centraal in dit denken over 'delivery'. In ons eigen land werkt de Gemeente Rotterdam met het op Amerikaanse leest geschoeide *MaasStat* en heeft de rijksdienst een start gemaakt met de introductie van het Britse concept van 'delivery'. De Verantwoordingsbrief van de minister-president bij de aanbidding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk, hoewel daarin nog vele tekortkomingen zichtbaar zijn, getuigt daarvan.

Innovatieve verantwoording

Innovatieve verantwoordingsarrangementen komen *fact-based* en *evidence-based* tot stand. Via herbenutting van bestaande gegevens of een nieuwe combinatie van data uit bronnen die al voorhanden zijn, ontstaat betekenisvolle verantwoordingsinformatie. De kracht van de verantwoording zit niet in de alomvattendheid en in de vormvaste structurering, maar ligt juist besloten in de beperktheid en tijdelijkheid. Van belang zijn de (door de tijd wisselende) beleidsprioriteiten. Die staan centraal. Bij innovatieve arrangementen komt de financiële paraagraaf in de verantwoording niet tot nauwelijks voor. Geld is nooit de *bottleneck* en gesteggel over budgetten past niet in de bespreking van uitvoeringsobstakels van beleidsprioriteiten.

In plaats daarvan worden best practices ontwikkeld die als positief voorbeeld dienen voor de partners in de uitvoering. Verder is er sprake van maatwerk. Per onderwerp kan de verantwoording verschillende gedaanten aannemen en op basis van zinnige prestatie-indicatoren worden opgesteld om zo recht te doen aan de complexiteit en variëteit binnen dat onderwerp. De focus ligt meer op het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering dan op het afrekenen op niet-behaalde resultaten. Illustratief is ook de feitelijke verantwoording. Die is vaak teruggebracht tot een A4-tje met een overzicht van de meest betekenisvolle indicatoren en een korte verklarende tekst. De kracht van verantwoordingsarrange-

menten ligt besloten in de mondelinge toelichting op de korte en bondige rapportages. Dat creëert een hoorzittingachtige sfeer.

Keuzes bij vormgeving van publieke verantwoording

De geschetste innovaties in de praktijk van publieke verantwoording hebben nieuw licht geworpen op de (veelvormige!) wijze waarop verantwoording in principe kan worden vormgegeven. Een confrontatie van denkbeelden, opvattingen en aannames die ten grondslag liggen aan de klassieke en de innovatieve verantwoordingsarrangementen noodzaken tot het maken van keuzes op een drietal gebieden:

→ De procesinrichting

Dit betreft de mate van golfbeweging in de verantwoordingsarrangementen. Centraal staat de vraag of verantwoording een structureel dan wel een incidenteel karakter moet hebben. In de klassieke opvatting zijn alle formele momenten van verantwoording wettelijk vastgelegd en zo veel mogelijk onderdeel van vaste routines en procedures. Verantwoording geschiedt op één en hetzelfde moment en heeft een sterk cyclisch karakter. Het alternatief bestaat eruit dat verschillende verantwoordingen op verscheidene momenten in de tijd plaatsvinden om de maximale aandacht per beleidsterrein te realiseren. Er is hier niet zozeer sprake van anticyclische, maar meer van a-cyclische verantwoordingsmomenten. Verantwoording geschiedt meer vraaggericht en afhankelijk van de prioriteiten die op zeker moment bestaan.

→ De vormgeving

Dit betreft de compositie en symboliek van verantwoordingsarrangementen. In de klassieke betekenis zien we dat tot uiting komen in vaste en op schrift gestelde 'formats' die universeel geldend zijn. De verantwoording is een stevig en lijvig document dat streeft naar herkenbaarheid, vergelijkbaarheid en consistentie. Vaak wordt de vorm zodanig gekozen dat deze afleidt van de inhoud. De verantwoording krijgt iets theatraals, tot uiting komend in prachtig vormgegeven *full colour* documenten. Of de verantwoording krijgt juist iets heel sober en saais.

Aan de andere kant laten innovatieve verantwoordingsarrangementen de opstellers veel vrijheid om naar eigen inzicht informatie te presenteren die het beste aansluit bij de beleidskenmerken van een gegeven dossier. De vorm is ondersteunend aan de boodschap, de

presentatie zonder opsmuk. Alleen relevante informatie wordt gedeeld, en dan liever mondeling in een hoorzittingachtige setting dan schriftelijk.

→ De inhoudelijke invulling

Dit betreft het karakter van de verantwoordingsarrangementen. In de klassieke denkwijze domineert uiteindelijk de financieel-economische oriëntatie gericht op rechtmatigheid en het verlenen van decharge. Het stelsel van controle en toezicht wordt hiermee gevoed, ook al is het doel meestal het verantwoorden over beleidsmatige aspecten. In de praktijk gaat het in essentie toch om de begrote en werkelijke ontvangsten en uitgaven tegen elkaar af te zetten en te voorzien van een accountantsverklaring. Het karakter van de verantwoording volgens innovatieve arrangementen stelt meer de beleidsmatige aspecten centraal en kent een duidelijke prioriteitstelling. Er is meer aandacht voor de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering van beleid. Doeltreffendheid en doelmatigheid worden concreet benoemd, ook al is een causale relatie tussen oorzaken en effecten niet direct (wetenschappelijk) aan te tonen.

Afwegingen in publieke verantwoording

De klassieke en innovatieve arrangementen verhouden zich tot elkaar in een voortdurende spanning. Beide stromingen zijn even reëel in hun opvattingen, denkbeelden

en aannames. Ze bestaan parallel aan elkaar. Voor alle duidelijkheid: er wordt door ons dus niet bepleit dat er sprake zou zijn van een hiërarchie tussen de verantwoordingsarrangementen. Wel willen we ervoor pleiten de mogelijke spanning tussen klassieke en innovatieve verantwoording te onderkennen, omdat er volgens ons belangrijke afwegingen in het ontwerp van arrangementen aan die spanning ten grondslag liggen. Bewustwording daarvan kan helpen gerichter te ontwerpen. Een overzicht van die afwegingen schetsen we in figuur 1.

De afwegingen die hiervoor zijn geschetst, vormen wat ons betreft geen simpele dichotomieën. Veeleer moeten ze worden beschouwd als de schuiven van een mengpaneel die, afhankelijk van de voorkeuren, in meerdere of mindere mate passen binnen of gelieerd zijn aan de preferente verantwoording. Combinaties zijn heel goed mogelijk. Om een voorbeeld te geven: het is denkbaar dat een verantwoordingsproces zowel cyclisch als is diep gaat, maar ook dat een verantwoording specifiek en prospectief is opgesteld, of juist financieel-economisch en vormvrij is opgebouwd.

Het is de taak om de schuiven zodanig te bewegen dat betekenisvolle publieke verantwoording ontstaat, gegeven de huidige situatie. Dat kan per bestuursniveau of verantwoordingsdomein verschillen. Wij zien dat innovaties noodzakelijk zijn om de maatschappelijke en politieke aandacht, alsmede die van de media, voor verantwoording meer betekenis en inhoud te geven, om verantwoording tot iets leuks en spannends te maken, om verantwoording tot een lust te maken, om een positief verschil te maken. Daarbij zij opgemerkt dat voor blijvende betekenisvolle publieke verantwoording vooral veel variatie in het aanbod nodig is. Niets is dodelijker en saaier voor de betekenis van verantwoording op termijn dan permanente, vormvaste en cyclische informatievoorziening over telkens dezelfde onderwerpen.

Rob van Rijn is oud-fellow aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Eenzijds...	Anderzijds...
Breed	Diep
Generiek	Specifiek
Fundamenteel	Pragmatisch
Omvattend	Selectief
Cyclisch	A-cyclisch
Financieel-economisch	Beleidsmatig
Retrospectief	Prospectief
Afrekenen	Leren
Verticaal	Horizontaal
Gestructureerd	Maatwerk
Vormvast	Vormvrij
Extern	Intern
Schriftelijk	Mondeling
Controle en toezicht	Feiten, bewijzen en overtuigingen
Regels	Praktijkervaring
Permanent	Tijdelijk

Figuur 1 Afwegingen bij de vormgeving van publieke verantwoording